

INTERVENSI EKSEKUTIF TERHADAP LEGISLATIF DAN PENGARUHNYA TERHADAP KARAKTER PRODUK HUKUM

Abstrak:

Trias Politica yang dirumuskan Montesque dimaksudkan agar penumpukan kekuasaan tidak terjadi antara legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sayangnya dalam penyelenggaraan pemerintahan demokrasi modern pemisahan ini tidak sepenuhnya diterapkan termasuk di Indonesia. Pada masa Orde Lama, khususnya masa demokrasi terpimpin, hubungan antara legislatif dan eksekutif tidak berjalan seperti yang diharapkan. Badan legislatif hasil pemili 1955 yang seharusnya memiliki kekuasaan tertinggi dalam pembuatan peraturan perundangan, justru diganti oleh eksekutif dengan lembaga "tukang stempel" yang terdiri dari para wakil kelompok fungsional dan regional. Pada masa Orde Baru, fenomena yang sama juga terjadi walaupun badan legislatif terbentuk berdasarkan kehendak rakyat melalui pemilihan umum, namun eksekutif lagi-lagi melakukan intervensi langsung. Para anggota dewan (legislatif) seringkali memilih berusaha mencari dukungan dari presiden (eksekutif) dari pada mewakili kepentingan rakyat.

Intervensi eksekutif terhadap legislatif tersebut, mempunyai pengaruh terhadap produk-produk hukum yang dihasilkan: hukum tentang pemilu, hukum tentang pemma, hukum tentang agraria, hukum tata negara, dan hukum administrasi negara. Produk-produk hukum yang dihasilkan legislatif ini mempunyai karakter konservatif atau ortodok. Namun demikian, pada masa reformasi nampaknya hubungan legislatif dan eksekutif mulai berubah ke arah yang semestinya dalam koridor fungsi dan peran masing-masing.

Kata Kunci: *Legislatif, eksekutif, produk hukum, orde lama, orde baru, reformasi.*

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemilihan Umum merupakan suatu komponen penting di dalam suatu negara demokrasi yang menganut sistem perwakilan.¹ Sebab ia

berfungsi sebagai alat penyaring bagi politikus-politikus yang akan mewakili di dalam lembaga perwakilan. Mereka yang terpilih dalam Pemilu dianggap sebagai orang atau kelompok yang mempunyai kemampuan atau berkewajiban untuk berbicara dan bertindak atas nama suatu kelompok yang lebih besar melalui partai-partai politiknya.²

Oleh karenanya merupakan suatu keharusan dalam kehidupan politik modern yang demokratis, untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu dengan memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang berlawanan serta menyediakan sarana dan prasarana suksesi kepemimpinan politik secara sah dan damai.

Lembaga DPR dalam sistem pemerintahan di Indonesia mempunyai kedudukan yang sangat kuat dan penting. UUD 1945 sendiri secara tegas menyatakan bahwa DPR tidak bisa dibubarkan oleh Presiden. Oleh karenanya agar keberadaan lembaga ini tidak mubazir, maka orang-orang yang duduk di DPR diharapkan benar-benar berkualitas, yang mampu menangkap suara dan kepentingan rakyat yang sangat luas.

Apabila kita melihat kepada pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 18 tahun 1969 tentang (susunan dan kedudukan MPR, DPR dan DPRD), menyebutkan hak-hak yang dipunyai DPR antara lain :

- 1) Mengajukan pertanyaan bagi masing-masing anggota
- 2) Meminta keterangan (Interplasi)
- 3) Mengadakan penyelidikan
- 4) Mengadakan perubahan (Amandemen)
- 5) Mengajukan pertanyaan pendapat
- 6) Mengajukan/menganjurkan seseorang jika ditentukan oleh suatu perundang-undangan.”³

Melihat hak-hak yang dimiliki oleh para anggotanya, DPR, merupakan penentu arah kebijakan dalam percaturan politik di Indonesia, namun ironisnya DPR tidak melaksanakan kepentingan masyarakat, oleh karenanya tidak pernah luput dari kecaman dan kritik masyarakat yang dinilai kurang berani menyuarakan kepentingan orang banyak.

Sejak masa reformasi, ada sedikit pencerahan yang menggembirakan, yakni terbentuknya MPR, DPR dan DPRD hasil Pemilu 1999, tampak ada perubahan format baru dalam hubungan antara eksekutif dan legislatif, khususnya antara DPR dan Presiden. DPR yang selama masa Orde Baru dikenal sebagai “lembaga stempel”, kini tampak lebih melaksanakan fungsinya terutama dalam bidang pengawasan.

Namun hal ini belum dapat menjamin hubungan antara keduanya, karena kalau diamati selama ini dengan adanya ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni wewenang bagi lembaga dalam kerja sama membuat Undang-Undang, dijelaskan dalam:

Pasal 5 ayat (1)

“Presiden memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”

Pasal 20 ayat (1)

“Tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat”.

Pasal 21 ayat (1)

“Anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat berhak mengajukan rancangan Undang-undang”.⁴

Walaupun pada prinsipnya kedua lembaga tersebut sama dan sederajat, namun perumusan pasal-pasal tersebut menempatkan Presiden pada peranannya yang lebih menonjol dari pada DPR dalam tugasnya di bidang Legislatif.

Pembuat Undang-undang pada hakekatnya adalah membuat suatu kebijaksanaan umum yang dilakukan Presiden, karena dalam penyelenggaraan pemerintahan, Presidenlah yang akhirnya harus bertanggung jawab kepada Majelis, oleh karenanya setiap rancangan Undang-undang yang telah disetujui DPR memerlukan adanya pengesahan Presiden untuk dijadikan Undang-Undang, dan apabila Presiden menolak maka rancangan Undang-Undang tidak dapat disahkan menjadi Undang-Undang.

B. DPR Sebagai Wakil Rakyat

Perwakilan adalah suatu konsep yang menunjukkan hubungan antara dua orang atau lebih, antara wakil dengan pihak yang diwakili (terwakili), dimana wakil mempunyai sejumlah wewenang yang diperolehnya melalui kesepakatan dengan pihak yang diwakilinya. Dari pengertian ini dapat diibaratkan bahwa DPR harus berfungsi sebagai cermin dari kualitas dan tatanan masyarakat yang ada.

Selain tugas wewenang DPR diatur dalam UUD 1945, juga diatur dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat. Adapun pasal-pasal yang mengatur hal itu termuat dalam Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (1), dan Pasal 21 ayat (1).

Di dalam Pasal 21 ayat (1) diatur tentang hak inisiatif dari Dewan untuk melengkapi kekuasaannya dalam membuat Undang-Undang, dua fungsi utama yang seharusnya dilakukan oleh anggota DPR kita, yakni fungsi inisiatif dan fungsi pengawasan”.⁵

Salah satu fungsi utama badan legislatif adalah membuat peraturan perundang-undangan. Di Indonesia produk legislatif dalam bidang ini meliputi, Ketetapan MPR, Undang-undang oleh DPR, dan Peraturan Daerah oleh DPRD, untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan tersebut maka fungsi legalisasi meliputi fungsi inisiatif yaitu mengajukan usul rancangan Undang-undang sedangkan fungsi dari deliberasi (Amandemen), yaitu membahas dan merubah suatu rancangan Undang-undang untuk ditetapkan menjadi Undang-undang.

Khusus untuk fungsi inisiatif, telah terjadi disfungsi yang cukup parah, karena hampir semua rancangan Undang-Undang dan rancangan Peraturan-Peraturan Daerah yang dibahas oleh DPR dan DPRD, diusulkan oleh Pemerintah (eksekutif) Pusat dan Daerah, sedangkan untuk ketetapan MPR sebagian besar dirancang sendiri, kecuali ketetapan MPR mengenai garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang hanya rancangannya diusulkan oleh Presiden.⁶

Fungsi lain dari Lembaga Perwakilan Rakyat adalah sebagai pengawasan, dan fungsi ini merupakan yang dilakukan lembaga perwakilan yang diberi beberap hak sebagaimana terdapat dalam Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 16 Tahun 1969".⁷

C. Hubungan Legislatif dan Eksekutif

Teori pemisahan kekuasaan atau *Trias Politica* yang dikemukakan oleh *Montesquie* ditujukan antara lain untuk menghindari penumpukan kekuasaan, kelebihan dalam satu orang atau lembaga dan penyalahgunaan kekuasaan. Teori pemisahan kekuasaan (legislatif, eksekutif dan yudikatif) tidak dipraktekan sepenuhnya dalam negara-negara demokrasi modern termasuk Indonesia.

Pembagian kekuasaan yang memungkinkan satu lembaga, misalnya lembaga Eksekutif bisa memiliki juga kekuasaan Legislatif dan kekuasaan Eksekutif, demikian pula sebaliknya. Lembaga Yudikatif bisa memiliki kekuasaan Legislatif dan Eksekutif. Atau meminjam istilah "Multi Fungsi" dari Almond. Adanya pembagian kekuasaan atau multi fungsi tersebut dapat menimbulkan masalah hubungan antara lembaga-lembaga negara (politik) termasuk hubungan antara Legislatif dan Eksekutif".⁸

Hubungan badan legislatif versus eksekutif di Indonesia, terutama sejak jaman demokrasi Terpimpin, termasuk dalam kategori *Weak Assembly* (majelis yang lemah) menurut istilah dari Curtis. Badan legislatif memiliki kekuasaan tertinggi dalam pembuatan peraturan perundangan dalam arti bahwa berlaku tidaknya suatu undang-undang tetap berada di tangan badan Legislatif.

Secara formal atau teoritis, kedudukan DPR kuat, karena tidak dapat dibubarkan oleh Presiden. Tetapi dalam prakteknya, DPR mempunyai posisi yang lemah. Bahwa pada masa demokrasi terpimpin. Badan legislatif hasil pemilu 1955 diganti oleh suatu lembaga “tukang stempel” yang terdiri dari wakil-wakil kelompok fungsional dan regional. Semuanya ditunjuk oleh Presiden Soekarno. Kemudian di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Badan legislatif dipilih oleh rakyat tetapi badan legislatif Indonesia tetap “*subservient*” (bersikap tunduk/patuh) dan Presiden melakukan intervensi langsung dalam kegiatan legislatif. Anggota-anggota Dewan berusaha mencari dukungan dari Presiden dari pada mewakili kepentingan rakyat”.⁹

D. Karakter Produk Hukum

1. Hukum Tentang Pemilu, Periode Tanpa Pemilu

Selama periode demokrasi terpimpin tidak pernah dikeluarkan peraturan-peraturan perundang-undangan tentang pemilihan umum. Lembaga perwakilan yang mula-mula dipakai pada awal periode ini adalah DPR yang anggota-anggotanya dibentuk berdasarkan hasil Pemilu 1955. Tetapi DPR ini, kendati dengan istilah penghentian pelaksanaan tugas, telah dibubarkan dengan penetapan Presiden Nomor 3 tahun 1960. Diktum Penpres tersebut adalah sebagai berikut :

1. Menghentikan pelaksanaan tugas pekerjaan anggota-anggota Dewan perwakilan Rakyat
2. Mengusahakan pembaharuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam waktu yang singkat.

Tampaknya bunyi diktum kedua yang lebih berupa janji untuk membentuk DPR yang sesuai dengan tuntutan UUD 1945 adalah rencana pemilu. Hal ini dipahami dari keterangan Jabatan Presiden, Juanda. Bahwa pemilu akan di adakan pada tahun 1962. Karena tidak mungkin diadakan dalam waktu dekat”.¹⁰

Untuk mengisi kekosongan dalam keanggotaan DPR, sambil menunggu Pemilu, melalui Penpres Nomor 4 Tahun 1960 Presiden membentuk semacam DPR sementara yang disebut DPR Gotong Royong (DPR-GR). Pemilu yang dijanjikan itu ternyata ditunda lagi ketika pada tanggal 20 Mei 1962 Pemerintah mengeluarkan pengumuman bahwa sebelum Irian Barat kembali ke pangkuan Republik maka pemilu tidak akan dilaksanakan. Penundaan dengan alasan tersebut tercakup juga di dalam amanat Presiden Soekarno pada pembukaan Kongres PNI Ke X di Purwokerto”.¹¹

Demikian pula suatu lembaga konstitusi yang seharusnya berfungsi sebagai mitra Pemerintah dalam memegang kekuasaan Legislatif pada waktu itu dilakukan oleh lembaga sementara. DPR-GR. Sesuai dengan bunyi Pasal 2 Penpres Nomor 4 Tahun 1960, terdiri atas wakil-wakil golongan politik dan dari Golongan Karya serta seorang wakil dari Irian Barat yang komposisinya adalah : PNI (64 orang), NU (36 orang), PKI (30 orang), Partai Kristen Indonesia (6 orang) Partai Khatolik (5 orang), PSII (5 orang), Perti (2 orang), partai Murba (1 orang), Partai Indonesia (1 orang), ABRI (35 orang), Tani (25 orang), Buruh (26 orang), Alim Ulama (31 orang), Wanita (8 orang), Cendekiawan/pendidik (5 orang), Koperasi (3 orang), Pengusaha Nasional (3 orang), Angkatan 45 (2 orang), Veteran (2 orang), Seniman (2 orang), Wartawan (2 orang), Pemuda (9 orang), dan wakil dari Irian Barat (1 orang), jumlah seluruhnya adalah 283 orang.

DPR-GR bekerja terus, dengan fungsi yang sering diintervensi oleh Presiden (dalam bentuk pembuatan Penpres dan pemberian kewenangan kepada DPA untuk membicarakan dulu setiap RUU), MPR sebagai Lembaga tertinggi negara mengalami hal yang sama, anggota-anggota diangkat oleh pemerintah, bukan didasarkan pada hasil pemilu.

Sebenarnya, segera setelah pembubaran konstituante pada tahun 1959, Pemerintah telah menyampaikan sebuah RUU tentang Pemilu yang sempat dibahas sampai tahun 1963, tetapi RUU ini tidak pernah diputuskan.

Soekarno baru menyebut-nyebut lagi soal Pemilu pada saat menjelang kejatuhannya sebagai Presiden setelah peristiwa G.30.S/PKI tahun 1965. Pada tahun 1966 ABRI memegang kunci kekuasaan melalui Supersemar. Pada tanggal 17 Agustus melalui pidatonya yang berjudul "Jangan sekali-kali meninggalkan sejarah (*Jasmerah*)" Soekarno berkata dengan penuh gelora :

"Berkali-kali sudah aku katakan bahwa kita harus menyelenggarakan Pemilihan Umum secepat mungkin karena Pemilihan Umum satu-satunya cara mengetahui kehendak rakyat, mengetahui keinginan rakyat yang sebenarnya, mencari penjelasan tentang tuntutan-tuntutan yang dikemukakan atas nama rakyat dan untuk memperbaiki anggota lembaga-lembaga negara".¹²

Seperti yang disebut di atas, pidato pertanggungjawaban Presiden dikenal sebagai NAWAKSARA, Soekarno pada tanggal 4 Mei 1966 telah menyampaikan dua buku RUU tentang penyusunan MPR, DPR dan DPRD serta RUU tentang Pemilihan Umum".¹³ Tetapi seruan-seruan Presiden ini tenggelam di dalam hiruk pikuk demokrasi dan sidang istimewa MPRS yang tampaknya tidak lagi berpihak pada sang

Pemimpin Besar Revolusi. Pemilu pun tak sempat dilaksanakan sampai kejatuhan Presiden tahun 1967 bahkan sampai meninggalnya pada tahun 1970.

2. Hukum Tentang Pemda

a. Alasan Keharusan Perubahan UU Pemda

Berbeda dengan bidang Pemilu yang tidak menghasilkan sebuah Undang-undang sebagai produk hukum, pada periode ini Pemerintah telah mengeluarkan produk hukum tentang pemerintah daerah, yakni tentang Penpres Nomor 6 tahun 1959 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, semua produk hukum ini merupakan perubahan atas produk hukum yang sama yang dihasilkan di era Demokrasi Liberal.

Setelah tampilnya Demokrasi Terpimpin yang otoriter, ada konsekuensi berupa tuntutan dicabutnya produk hukum bidang Pemda, dari konfigurasi politik yang sangat demokratis, sebab pada periode sebelumnya bidang Pemda yang ultra demokratis didasarkan pada suprastruktur yang ingin memusatkan kekuasaan di tangan pemerintah pusat dengan kontrol yang sangat ketat. Jadi ada alasan yang sangat rasional mengapa Undang-undang tentang Pemda yang telah ada sebelumnya, yakni Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 harus segera diganti menyusul perpindahan kekuasaan dari partai-partai di Parlemen ke tangan Soekarno. Rasionalisasi alasan mengapa Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 itu harus diganti dapat diidentifikasi ke dalam dua macam, yaitu tuntutan konstitusi dan realisasi politik.

1) Tuntutan Konstitusi

Demokrasi Terpimpin tampil sebagai konfigurasi politik berdasarkan dekret Presiden 5 Juli 1959 yang antara lain, menetapkan berlakunya kembali UUD 1945. Dalam logika Soekarno Undang-undang Pemda (Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957) itu tidaklah sesuai dengan UUD 1945 karena bersendikan Demokrasi Liberal yang mengandung instabilitas, karenanya harus diganti dengan Undang-undang yang bersendikan demokrasi kekeluargaan (gotong royong). UUD 1945 sendiri melalui Pasal 18 sudah memberikan garis-garis besar atau prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah".¹⁴

2) Realitas Politik

Kalau kita lihat dari sudut politik, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemda ternyata menyebabkan munculnya fenomena disintegrasi atau penyimpalan daerah-daerah terhadap pusat yang mengancam prinsip negara kesatuan. Lahirnya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 berarti selesainya proses Demokratisasi yang dikehendaki oleh partai-partai, tetapi peletakan kekuasaan kepada DPRD itu telah

pula melahirkan tuntutan untuk diperluasnya kekuasaan. Daerah-daerah menuntut agar kekuasaannya diperluas, termasuk wewenang dan urusan-urusannya yang lengkap serta keuangan dan peralatannya. Dengan kata lain ada tuntutan kepada pemerintah pusat agar melimpahkan kekuasaan seluas-luasnya kepada daerah-daerah. Di beberapa daerah timbul gagasan untuk menuntut peningkatan daerah menjadi Daerah Tingkat I sebab Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 meletakkan tekanan otonomi pada Daerah Tingkat I. Ada juga kecenderungan berkembangnya anggapan bahwa dengan otonomi yang seluas-luasnya, pemerintah daerah dapat mendesak supaya aktivitas pemerintahan umum pamong praja di daerah dihapuskan saja".¹⁵

Pemerintah terdesak oleh tuntutan daerah, pembentukan daerah baru menjadi kenyataan yang tidak terhindarkan. Dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sebagai azas yang sebenarnya tidak sesuai dengan ide politis Indonesia mendapat landasan yuridis untuk turut berkembang".¹⁶

Bekerjanya Undang-undang Nomor 1 tahun 1957 memberi kesan bahwa Undang-undang tersebut hanya mengatur otonomi. Sedangkan azas dekonsentrasi sering timbul mosi dan revolusi daerah mengenai politik nasional yang pada gilirannya turut memperburuk keadaan negara yang terseret kedalam Instabilitas Politik".¹⁷

Keadaan buruk tersebut berlangsung selama lebih kurang dua tahun sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 sampai datang saat berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang kemudian menghentikannya secara sangat drastis.

b. Penpres Nomor 6 Tahun 1959

1) Latar Belakang

Kedua alasan tersebut di atas memberikan jalan kepada Soekarno setelah mengeluarkan Dekritnya, untuk segera melakukan tindakan penghentian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terlalu demokratis. Maka dikeluarkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 yang menggariskan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat di daerah dengan memberi fungsi lengkap sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi yang di dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya. Di dalam konsiderans "Menimbang" disebutkan bahwa :

"..... Sebagai lanjutan dari dekrit Presiden tentang kepada Undang-undang Dasar 1945 perlu segera di tetapkan bentuk dan

dihapuskan dan anggota-anggotanya dapat diangkat menjadi anggota Badan Pemerintah Harian (BPH), yang kedudukannya adalah pembantu Kepala Daerah (Pasal 2, Pasal 19).

c. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1985

1) Latar Belakang dan cakupannya

Pada tanggal 3 Desember 1950, MPRS mengeluarkan ketetapan Nomor II/MPRS/1950, yang memuat garis-garis pola pembangunan semesta berencana dalam rangka pembangunan tahap pertama. Tap MPRS Nomor II ini secara tidak langsung mendorong dibentuknya Undang-undang baru dalam bidang pemerintah daerah. Melalui Kepres Nomor 514 Tahun 1961, Presiden membentuk "Panitia Negara Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah" dengan tugas:

- (a) Menyusun RUU tentang daerah otonomi sesuai dengan cita-cita demokrasi terpimpin dalam rangka kesatuan negara Republik Indonesia yang mencakup unsur-unsur pokok yang progresif dan peraturan perundang-undangan yang ada sebelumnya, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1954, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Penpres Nomor 6 Tahun 1959, Penpres Nomor 5 Tahun 1960 dan Penpres Nomor 2 Tahun 1961.
- (b) Meninjau kembali Undang-undang pertimbangan keuangan yang ada, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 1956 (yang sering disebut Undang-undang pertimbangan keuangan tahun 1957).
- (c) Menyusun RUU tentang pokok-pokok pemerintahan daerah dan sebagainya".²³

Panitia yang diketuai R.P. Soerono, berhasil menyelesaikan rancangan Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah yang kemudian diajukan kepada DPR-GR setelah lebih dulu dibahas di dalam konferensi Gubernur Seluruh Indonesia (1963). Setelah dibahas dan diadakan perbaikan-perbaikan RUU tersebut disetujui oleh DPR-GR untuk diundangkan yang pada akhirnya, tanggal 1 September 1965 diundangkan menjadi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, tentang pokok-pokok pemerintahan daerah (dimuat dalam lembaran negara Nomor 83 dan tambahan lembaran negara Nomor 2788 : 1965).

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 terdiri dari 9 Bab, yang terbagi-bagi kedalam bagian-bagian di bawah Bab, cakupan materi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

2) Beberapa perubahan dan susunan pemerintahan

Walaupun ada beberapa perubahan tetapi pada dasarnya prinsip "Sentralistik" yang ada di dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959 tetap

sangat menonjol, dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, sehingga dapat dikatakan bahwa muatan materi Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 hampir seluruhnya meneruskan, memindahkan atau menjabarkan lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Kedudukan Kepala Daerah sebagai alat pusat, sebagai Pimpinan Eksekutif di daerah serta cara pengangkatannya, pengaturannya di dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut tetap sama.

Tetapi pasal 8 memperlihatkan perubahan yang sangat prinsip mengenai hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD, dari peraturan perundangan yang berlaku sebelumnya. Jika menurut Penpres Nomor 6 Tahun 1959, Kepala Daerah karena jabatannya adalah ketua DPRD, maka menurut Pasal 8 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Kepala Daerah tidak lagi Ketua DPRD, tetapi "Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugas mempertanggungjawabkannya kepada Kepala Daerah. Jadi semakin tegas kedudukan Kepala Daerah sebagai alat pusat yang mengendalikan daerah secara penuh.

Selain itu, menurut Pasal 2, seluruh wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang tersusun dalam tiga tingkatan yaitu : Propinsi dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat I, Kabupaten/dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II, dan Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III.

Ini berarti bahwa tidak ada lagi wilayah administratif, suatu hal yang tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan Pasal 18 UUD 1945, sebab di dalam UUD 1945 disebutkan adanya pembentukan daerah otonomi atau bersifat administrasi (penjelasan Pasal 18 UUD 1945)".²⁴ Walaupun istilah mengurus rumah tangganya sendiri tetap mendapat penegasan di dalam Undang-undang tersebut, bahkan seluruh wilayah dibagi ke dalam daerah otonomi, tetapi otonomi di dalam arti sebenarnya tidak ada di dalam sistem Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, ini sebab Kepala Daerah ditetapkan sebagai alat pusat sepenuhnya dan DPRD malah harus bertanggung jawab kepada Kepala Daerah sebagai alat pusat. Dalam kaitan ini perlu ditambahkan bahwa berbagai Undang-undang tentang pemerintahan daerah memuat aturan yang hendak memberikan otonomi luas kepada daerah, namun itu lebih bersifat formalitas, sebagaimana ditulis oleh Bagir Manan.

"Meskipun demikian, tidak berarti otonomi luas sudah pernah menjelma....., dalam kenyataannya isi otonomi daerah secara keseluruhan berasal dari penyerahan oleh pusat. Tidak ada otonomi yang berasal dari inisiatif daerah".²⁵

3) Penyelenggaraan Pemerintah

Pengaturan tentang susunan pemerintahan di daerah dapat dilihat dalam Pasal 5 (1), dan Pasal 6 Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Menurut Pasal 5 (1) Pemda terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD dan dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian. KDH tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD (Pasal 17 (2)) dan dia adalah Pegawai Negeri (Pasal 19). Memang secara formal disebutkan bahwa KDH adalah alat pusat dan alat pemerintahan daerah, tetapi tekanan pelaksanaannya lebih diberikan pada kedudukannya sebagai penjelmaan azas dekontrasi, apalagi pengangkatan KDH menjadi wewenang penuh pusat.

Penyelenggaraan administrasi dalam pemerintahan daerah dilakukan oleh Sekretariat Daerah di bawah Pimpinan Sekretariat Daerah (Sekda) yang berkedudukan sebagai Kepala Daerah (Pasal 61 (1)).

Cara pengangkatan wakil Kepala Daerah dalam arti bahwa, mereka diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, atau Menteri dalam Negeri atau Kepala Daerah Tingkat I sesuai dengan tingkat daerah masing-masing (Pasal 2 (1)). Sehubungan dengan dominannya peranan pusat di dalam pemerintahan daerah menurut Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, maka pusat menunjukkan keinginannya berusaha menancapkan serta memelihara kekuasaannya di lingkungan segenap wilayah bawahannya. Penempatan Kepala Daerah sebagai alat pusat yang menguasai jalannya pemerintahan daerah mempertegas bau kolonial".²⁶

4) Azas Otonomi

Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 menganut azas otonomi nyata (riil) yang seluas-luasnya. Hal itu dapat diketahui dari Penjelasan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 yang merupakan pemindahan hampir seluruh dari penjelasan Penpres Nomor 6 Tahun 1965. Tetapi pemberian otonomi yang seluas-luasnya itu hanya terdapat di dalam undang-undang, sebab di dalam realitasnya pusatlah yang dominan menentukan dan meminta tanggung jawab urusannya yang dilakukan daerah. Apalagi Kepala Daerah Pegawai Negeri yang pengangkatan sepenuhnya diputus oleh pusat atau instansi yang lebih tinggi. Di samping itu pada masa-masa selanjutnya, terutama setelah ditemukannya format baru politik Indonesia pada jaman Orde Baru, azas otonomi yang seluas-luasnya dihapuskan dan diganti dengan azas otonomi nyata yang bertanggung jawab".²⁷

5) Susunan dan kontrol Pemerintah

Mengenai susunan pemerintah Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tetap memberlakukan seperti susunan yang diatur oleh

Penpres Nomor 6 Tahun 1959. Hal itu dapat dilihat dari ketentuan pasal 2 yang menyebutkan bahwa wilayah Indonesia terbagi atas daerah-daerah yang berhak mengatur rumah tangganya sendiri dan tersusun atas tiga tingkatan, yaitu Propinsi dan/atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan Kecamatan dan/atau Kotapraja sebagai daerah tingkat II, di dalam penjelasan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, disebutkan pula dengan tegas bahwa sebutan Propinsi, Kabupaten, Kecamatan, Kotapraja dan Kotamadya bukanlah merupakan perwujudan suatu wilayah administratif.²⁸

Menurut Pasal 85 dan 86, Menteri dalam Negeri atau Kepala Daerah yang lebih tinggi tingkatannya dapat melakukan penyelidikan dan pemeriksaan tentang segala sesuatu mengenai pekerjaan mengurus rumah tangga daerah maupun mengenai tugas pembantuan oleh Pemerintah Daerah. Secara sistematis menurut The Liang Gie pengawasan pusat terhadap daerah dapat diklasifikasikan ke dalam tiga macam pengawasan yaitu, pengawasan umum, pengawasan represif, dan pengawasan refrentif. Pengawasan umum dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atau Pegawai Pemerintah Tingkat Pusat dengan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan tentang semua hal yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi.

Pengawasan preventif dilakukan dengan memberrikan pengesahan lebih dulu terhadap suatu peraturan daerah atau keputusan daerah sebelum diberlakukan secara efektif, sedangkan pengawasan represif dilakukan dalam bentuk menunda atau membatalkan peraturan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya”.²⁹

6) Delegasi Perundang-undangan

Di dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 diatur juga mengenai delegasi perundang-undangan atau pelimpahan tugas kepada pemerintah untuk mengatur lebih lanjut ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Undang-undang dalam bentuk PP.Muatan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang delegasi perundang-undangan itu dapat dilihat dalam berikut ini.

Daftar delegasi perundang-undangan di dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 1965.

- (1) Penyempurnaan batas wilayah daerah, pemindahan ibu kota, perubahan nama yang tidak mengakibatkan pembubaran sesuatu daerah (Pasal 3 (2)).
- (2) Gelar, nama jabatan, kedudukan dan penghasilan Wakil Kepala Daerah (Pasal 21 (4)).

- (3) Penetapan Urusan pusat untuk dijadikan urusan rumah tangga daerah (Pasal 40 (1)).
- (4) Ketentuan-ketentuan tentang bentuk peraturan daerah (Pasal 54 (1))
- (5) Cara pengundangan peraturan daerah dan keputusan-keputusan daerah yang bersangkutan, tidak ada lembaran daerah (Pasal 54 (1)).
- (6) Cara pengurusan daerah apabila didaerah DPRD tidak dilaksanakan tugas yang diberikan oleh Pasal 39 (1) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 (pasal 39 (1)) Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 (Pasal 39 (1)), adalah tentang hak kewajiban Pemda untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Pasal 56 (1)).
- (7) Cara dan syarat-syarat menetapkan pekerjaan Pegawai Negeri yang diperbantukan Kepala Daerah (Pasal 67 (1)).
- (8) Bila dipandang perlu dapat dibuat PP (tentang kemungkinan diadakannya peraturan-peraturan tata usaha pengolahan keuangan daerah, tanggung jawab pegawai dalam pengelolaan keuangan dan surat-surat berharga serta barang-barang untuk kepentingan daerah (Pasal 79 (3)).
- (9) Ketentuan-ketentuan dan cara-cara menyusun APBD dan perhitungan atas APBD (Pasal 77).
- (10) Tidak berlakunya keputusan daerah mengenai pokok-pokok tertentu sebelum disahkan oleh pusat atau Kepala Daerah yang lebih tinggi. (menurut pasal ini peraturan tentang ini dapat dibentuk Undang-undang atau PP (Pasal 78))³⁰

3. Hukum Tentang Agraria

a. Ketentuan Tentang Hukum Agraria

Pada awal periode demokrasi terdapat gagasan tentang dasar hukum agraria nasional baru dapat dikatakan telah bulat dan mengkristal di dalam rancangan yang disiapkan oleh pemerintah. Tidak dapat disangkal bahwa kebulatan dan kristalisasi itu merupakan hasil akumulasi dari gagasan dan rancangan yang dibuat dan ditinggalkan oleh periode sebelumnya, artinya pemerintah pada periode ini tinggal menyempurnakan sistematika dan beberapa ketentuan atas rancangan lama untuk kemudian disampaikan kepada DPR dalam rangka pembahasan dan pengundangannya³¹.

Pada akhir periode 1945 – 1960, tepatnya pada tahun 1958 pemerintah, melalui Menteri Agraria, Soenarjo telah mengajukan RUU Agraria kepada DPR dibahas pada pleno babak pertama sebelum Panitia Ad Hoc merampungkan tugasnya, terjadilah perubahan konstitusi dan konfigurasi politik yang ditandai dengan dekrit Presiden 5 Juli 1959. Sehingga pekerjaan panitia Ad Hoc terhenti, lebih-lebih setelah pada tahun 1960 dibubarkan oleh Presiden.

Menteri Agraria yang baru, Sadjarwo tidak lupa untuk terus mengusahakan segera terciptanya hukum Agraria nasional yang baru. Sebuah rancangan undang-undang baru disesuaikan dengan Undang-undang 1945 dan menivesto politik, diajukan kepada DPR-GR oleh pemerintah dengan sebuah amanat Presiden tertanggal 1 Agustus 1945".³² Seksi Agraria UGM banyak memberikan andil di dalam RUU ini, sebab sebelum pengajuannya kepada DPR-GR telah dilakukan pembicaraan-pembicaraan intensif berkenaan dengan RUU tersebut antara Kementrian Agraria dan Seksi Agraria UGM.

b. UU Nomor 5 Tahun 1960

1) Pengudangannya

Rancangan UU agraria yang diajukan kepada DPR-GR hanya memakan waktu 6 jam ditambah dengan pembicaraan persiapan selama 45 jam (yang 20 jam di antaranya dipergunakan untuk pertemuan informal atau lobi-lobi). Meskipun begitu, persesuaian paham itu tidaklah dicapai dengan sangat mudah, sebab sebelum disampaikan di dalam sidang pleno DPR-GR, RUU itu sudah dibahas bersama disampaikan pada pidato pengantar Menteri Agraria Sadjarwo tanggal 12 September 1960.

"Dua minggu persis rancangan Undang-undang ini melewati jalan prosedur baru dari DPR-GRR yang penuh dengan rintangan dan kesukaran-kesukaran yang kadang-kadang sampai mencapai klimaksnya tetapi selalu dijiwai oleh semangat Gotong Royong dan toleransi yang sebesar-besarnya membuktikan kebesaran jiwa saudara-saudara yang terhormat, yang mewakili golongan-golongan masing-masing, yaitu Golongan Nasionalis, Golongan Islam, Golongan Kristen Katholik, Golongan Komunis dan Golongan Karya".³³

Kesukaran-kesukaran yang dimaksud oleh Sadjarwo barangkali antara lain, menyangkut perbedaan antara golongan komunis dan golongan Islam, menurut Iman Sutiknyo, menjelang pembahasan di DPR-GR terlihat kecenderungan bahwa golongan komunis dan golongan Islam selalu mengajukan sikap yang bertolak belakang.

Tetapi semua kesukaran itu akhirnya dapat dilampaui DPR-GR dengan suara bulat menerima baik RUU itu pada tanggal 14 September 1960. RUU yang telah disetujui sebagai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 sebagai peraturan dasar pokok-pokok Agraria yang menurut diktum kelimanya dapat disebut sebagai Undang-undang Pokok Agraria (UUPA). UUPA dimuat di dalam lembaran negara Tahun 1960 nomor 104, sedangkan penjelasannya dimuat dalam tambahan lembaran negara Nomor 2043.

Menurut Peizer UUPA mempunyai kejangkauan yang luas sebagai landasan dari seluruh program baru perundang-undangan agraria. Sarana hukum UUPA telah meletakkan dasar bagi terciptanya struktur hukum yang dapat diterima secara nasional untuk urusan agraria guna menghilangkan rintangan menuju penyatuan dan penyederhanaan dalam bidang hukum serta dalam rangka penentuan pedoman untuk menentukan hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat".³⁴

2) Sistematika Materinya

Diktum-diktum UUPA didahului dengan pernyataan pencabutan terhadap beberapa peraturan perundang-undangan jaman Hindia Belanda yang seluruhnya terdiri dari 4 macam peraturan perundang-undangan. Diktum-diktum ini dibatasi atas 5 kelompok, yaitu:

Kelompok pertama memuat tentang berbagai hal yang biasanya menjadi batang tubuh dari Undang-undang, kelompok ini terdiri atas bab-bab, bagian-bagian dan pasal-pasal yang seluruhnya berjumlah 4 Bab dan 58 pasal.

Kelompok kedua memuat ketentuan-ketentuan tentang konversi yang seluruhnya terdiri atas 9 pasal dalam angka-angka romawi.

Kelompok ketiga memuat ketentuan tentang perubahan susunan pemerintahan desa berkenaan dengan berelakunya UUPA.

Kelompok keempat memuat peradilan tentang hak-hak dan wewenang-wewenang Swapraja dan bekas swapraja atas bumi dan air.

Kelompok kelima memuat penyebutan pemberlakuan, dan perintah pengundangannya di dalam lembaran negara.

Pada awal perjalanannya, pemerintah Orde Baru menunjukkan langgam libertarian yang sebenarnya adalah langgam transisi, sementara mencapai format baru bagi konfigurasi politik. program pembangunan yang menitik beratkan pada bidang ekonomi harus diamankan dengan "Stabilitas Nasional" yang dianggap sebagai prasyarat, yang realisasinya ternyata menuntut langgam otoritarian. Sejak penemuan format baru politik Indonesia pada tahun 1969 - 1971, Indonesia menampilkan konfigurasi politik yang otoriter birokratis untuk mendukung dan mengamankan jalannya pembangunan. Dan karenanya praktek hukumpun menjadi konservatif.

Tarik menarik antara Soekarno, militer dan PKI pada era demokrasi terpimpin mencapai titik puncaknya pada bulan September 1965, menyusul kudeta PKI yang gagal, yang kemudian dikenal sebagai G.30.S/PKI. Setelah kudeta itu gagal kekuasaan Soekarno dan PKI merosot tajam, sehingga tarik menarik kekuasaan di antaranya kekuasaan

politik era orde lama itu menjadi tidak imbang lagi dan berakhir dengan tampilnya Angkatan Darat sebagai pemenang.

Merosotnya kekuasaan Soekarno dan PKI secara drastis setelah G.30.S/PKI disebabkan oleh peran yang dimainkan oleh keduanya sebelum kudeta".³⁵

Dalam krisis politik yang luar biasa dengan ditandai oleh berbagai demonstrasi mahasiswa, pelajar, ormas-ormas Orde Baru, parpol-parpol yang lemah pada jaman demokrasi terpimpin. Pada akhirnya Soekarno mengeluarkan surat perintah 11 Maret (Supersemar) 1966 kepada Soeharto.³⁶

Surat Perintah tersebut telah menjadi legitimasi yang sangat efektif bagi Angkatan darat untuk melangkah lebih jauh dalam panggung politik, sehari setelah surat perintah itu diterima, Soeharto membubarkan PKI sesuai dan sudah lama dituntut masyarakat melalui demonstrasi-demonstrasi. Dengan pembubaran itu maka habislah permainan PKI sebagai partai dari peta perpolitikan di Indonesia. Sehingga tidak ada lagi ancaman manifes dari partai ini. Pengumuman Presiden yang ditandatangani Letjen Soeharto pada tanggal 16 Maret 1966 berisi pengamanan terhadap beberapa Menteri dari kabinet Dwikora yang dianggap ada indikasi terlibat G.30.S/PKI, di samping penindakan itu dilakukan terhadap orang-orang pendukung PKI atau Soekarno di kabinet, penindakan itu dilakukan pula terhadap mereka yang ada di birokrasi, ABRI dan DPR.RI.

Rezim yang baru tampil di atas reruntuhan Demokrasi terpimpin menanamkan diri sebagai Orde Baru. Pada umumnya diterima kesepakatan bahwa awal kelahiran Orde Baru adalah saat diterimanya Supersemar dari Soekarno oleh Soeharto, yang kemudian sipenerima ini dalam waktu yang sangat cepat membubarkan PKI, Orde baru itu sendiri secara resmi didefinisikan sebagai tatanan kehidupan negara dan bangsa yang diletakkan kembali pada pelaksanaan kemurnian Pancasila dan UUD 1945. Masyarakat Orde baru adalah masyarakat Indonesia yang bertekad melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 dan secara resmi dan konsekwen.

Seperti telah dikemukakan di atas bahwa bubarnya tarik menarik antara tiga kekuatan pada era demokrasi terpimpin setelah G.30.S/PKI menyebabkan Soekarno dan PKI terlempar dari pentas politik Nasional, yang muncul sebagai pemeran utama Orde Baru kini adalah Angkatan Darat. Tampilnya militer di pentas politik, kali ini bukanlah untuk pertama kali, sebab sebelumnya militer memang sudah terlibat di dalam

politik praktis, sejalan dengan kegiatan ekonomi menyusul diluncurkannya konsep Dwi Fungsi ABRI".³⁹

Masuknya ABRI di dalam tugas pembinaan wilayah diharapkan dapat mendorong lancar dan wajarnya roda pemerintahan dan fungsi-fungsi masyarakat, untuk itu ABRI melakukan berbagai kegiatan non tempur yang disebut kekaryaannya dalam arti luas yang kemudian dirinci lagi ke dalam penugasan di bidang sosial politik, sosial ekonomi dan sosial budaya. Nasution menyatakan bahwa yang penting bukanlah fungsi non tempurnya melainkan identitas ABRI yang bukan saja mampu bekerja di bidang kemiliteran, tetapi juga sanggup menyumbangkan tenaganya di bidang-bidang kemasyarakatan agar kehidupan masyarakat dapat terbina dengan baik :

"Sebenarnya saya menyesal atas istilah Dwi Fungsi yang mula-mula saya menyatakan dalam rapat Polisi di Porong, karena bukan fungsinya, yang penting adalah kesanggupannya selaku kekuatan rakyat/tentara pejuang yang idiil serta struktural berakar dalam rakyat sebagai landasan untuk kesanggupan tugas-tugas non militer jika diperlukan".⁴⁰

Stabilitas integritas nasional pada awal kehadirannya sebagai suatu rezim Orde Baru melalui langkah pemerintahannya dengan lagam libertarian, Bahwa Orde Baru telah melanggar sistem politik Indonesia dari titik ekstrim otoriter pada jaman Demokrasi Terpimpin, kesistem Demokrasi Liberal. Tetapi pada kenyataannya lagam libertarian ini tidak berlangsung lama, sebab di samping merupakan reaksi saja terhadap sistem otoriter yang hidup sebelumnya".⁴¹

E. Faktor-faktor yang Melahirkan Hukum Konservatif

Ada dua macam strategi pembangunan yang akhirnya sekaligus berimplikasi kepada karakter produk hukumnya, yaitu pembangunan "Hukum Ortodoks" dan pembangunan "Hukum Responsif". Pada strategi pembangunan hukum ortodoks, peranan lembaga-lembaga negara (pemerintah dan parlemen) sangat dominan dalam menentukan arah perkembangan hukum, sebaliknya pada strategi pembangunan hukum responsif peranan yang besar dalam menentukan arah perkembangan hukum terletak pada peradilan yang disertai dengan partisipasi luas kelompok-kelompok sosial atau individu-individu dalam masyarakat".⁴²

Produk hukum konservatif/ortodoks merupakan suatu produk hukum yang karakternya mencerminkan visi politik pemegang kekuasaan dominan sehingga pembuatannya tidak mengundang partisipasi dan aspirasi masyarakat secara sungguh-sungguh.

Jika produk seperti itu ada, biasanya lebih bersifat formalitas, produk yang demikian biasanya hukum diberi fungsi dengan sifat postifis instrumentalistis atau alat bagi pelaksanaan ideologi dan program pemerintah. Rumusan materi hukumnya biasanya bersifat pokok-pokok saja sehingga dapat diinterpretasi oleh pemerintah menurut visi dan kehendaknya sendiri dengan berbagai peraturan pelaksanaan.

Tiga macam produk hukum dalam bidang Hukum Tata Negara (HTN) dan hukum Administrasi Negara (HAN) sebagai contoh kasus, misalnya produk hukum tentang pemilu, produk hukum tentang Pemerintahan Daerah (Pemda) dan Produk hukum tentang Keagrariaan. Dengan demikian produk hukum yang disorot pemerintah Orde Baru antara lain dalam bidang hukum publik. Penentuan ketiga produk Hukum itu adalah jenis-jenis hukum publik yaitu untuk mengidentifikasi terhadap faktor-faktor *interviening variable* yang memungkinkan terjadinya variasi pengaruh konfigurasi politik terhadap karakter berbagai produk hukum".⁴³

1. Tidak parsipatif artinya proses penyusunannya tidak melibatkan partisipasi masyarakat sehingga komposisi kehendak masyarakat sering kali berbeda dengan komposisi kehendak wakil-wakilnya di DPR.
2. Positivis instrumentalistik, yang berarti materinya lebih merupakan pembenaran atau persetujuan (justifikasi) terhadap apa yang dilakukan atau akan dilakukan Pemerintah.
3. Interpretative yakni memuat masalah-masalah pokok saja yang kemudian memberi peluang seluas-luasnya kepada Pemerintah untuk membuat tafsiran (teknis) dengan berbagai peraturan perundangan, yang dalam banyak hal sering tidak bersifat teknis melainkan jadi cerminan kehendak sepihak pemerintah.

Sehubungan hal itu, produk legalisasi yang konservatif ini mendasarkan pada asumsi, bahwa hukum di manapun merupakan produk politik, sehingga konfigurasi politik yang melatar belakangi, dengan sendirinya menentukan watak hukum tersebut, konfigurasi politik yang demokratis akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak responsif dan otonom, sedangkan konfigurasi politik otoriter akan melahirkan hukum-hukum yang berwatak konservatif.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat diambil suatu kesimpulan bahwa kecenderungan produk yang dihasilkan oleh badan legislatif adalah konservatif, karena adanya konfigurasi politik bergeser

kearah yang otoriter sehingga melahirkan produk hukum yang berkarakter konservatif, hal ini disebabkan kurangnya partisipasi dari masyarakat.

Kurang optimalnya peran badan legislatif disebabkan adanya kendala yang dihadapi. Salah satunya kekurangan tenaga ahli, sehingga pembuatan kebijakan atau rancangan undang-undang lebih banyak dilakukan oleh pihak eksekutif. Dengan demikian badan legislatif lebih banyak bergantung pada tenaga ahli pemerintah. Kurang memiliki tenaga ahli sendiri yang memadai, serta faktor man power, kelemahan organisasi. Kemudian faktor yang eksternal yang salah satunya adalah sistem politik yang berlaku, dominannya pihak eksekutif dalam sistem politik, akibatnya pihak eksekutif akan selalu berada di posisi terdepan dari pihak legislatif dalam menangani masyarakat dan sosial di Indonesia. Kenyataan ini banyak kita lihat pada parpol (legislatif) yang seharusnya berfungsi sebagai pengontrol aktivitas eksekutif, tapi justru hidupnya tergantung kepada Eksekutif.

Catatan Dan Referensi

- ¹ Rusdi Kartikaprawira, *Sistem Politik*. PT. Taibisana, Bandung 1977 hal. 147.
- ² Moek Kusnaedy dan Hakmali Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Indonesia UI Jakarta, Cet V. 1983 hal 238 – 329.
- ³ Riwanda Imawan, *Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimasi Peran DPR RI*, Jakarta, 1991, hal 4 (Makalah)
- ⁴ Ibid, hal. 6
- ⁵ Loc Cit
- ⁶ Andre Boyo Ala, *Menuju Suatu Legislatif Independence*, Jakarta, 1991 hal.3
- ⁷ Ibid, hal. 3
- ⁸ Ibid, hal. 9
- ⁹ Ibid, hal. 10
- ¹⁰ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Aksara Baru, 1983 hal. 218.
- ¹¹ Departemen Penerangan RI, tt, hal. 8
- ¹² Dikutip dari Daniel Dhakkidae, *Pemilihan Umum di Indonesia, Saksi Pasang Naik dan Surut Partai Politik dalam Demokrasi dan Prrotes Politik*, Seri Prisma, LP3ES, Jakarta, 1991.
- ¹³ Naskah Lengkap Pidato *NAWAKSAR-1*, dimuat dalam Suara, Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI, disertasi dalam Ilmu Hukum Fak Paska Sarjana Universitas Erlangga, Surabaya, 1990, hal. 195.
- ¹⁴ Ibid, hal. 200
- ¹⁵ M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah*, Alumni Bandung, 1983 hal. 55.
- ¹⁶ M. Sally Lubis, *Serba-serbi Politik dan Hukum*, Mandani Maju, Bandung, 1989, hal. 160.
- ¹⁷ M. Solly Lubis, *Otonomi Daerah, Dalam Padmo Wabono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa ini*, Shaka Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 308.
- ¹⁸ Ibid, hal. 290

- ¹⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Azas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi Doktor dalam Ilmu Hukum, Fak. Paska Sarjana Universitas Padjajaran Bandung, 1990, hal. 219 – 220.
- ²⁰ Pasal 14 Menjelaskan Kepala Daerah memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, tetapi DPRD tidak berhak memberhentikan Kepala Daerah.
- ²¹ Bagir Manan, Op Cit, hal. 121
- ²² Di dalam Penjelaan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 disebutkan bahwa Penempatan Kepala Daerah sebagai Ketua DPRD adalah dalam rangka melanjutkan upaya menghilangkan dualisme. Penjelasan Penpres No. 6 Tahun 1959 ini dimuat dalam tambahan lembaran Negara No. /896
- ²³ *Di Pintu Gerbang Pelaksanaan Pembangunan Semesta*, Penerbit Khusus Deppen RI, Nomor 154, hal. 82 – 83.
- ²⁴ Sujatmo, *Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 19
- ²⁵ Bagir Manan, Op Cit, hal. 225
- ²⁶ M. Solly Lubis, Op Cit, hal. 65
- ²⁷ P. Rosadjatmiko, *Pemerintah di Daerah dan Pelaksanaannya* (Kumpulan karangan Aneng Syafrudin) Bandung, 1982, hal. 268.
- ²⁸ Bagir Manan, Op Cit, hal 223.
- ²⁹ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintah Daerah di Negara RI*, Jilid II, Gunung Agung, Jakarta, 1968, hal 268.
- ³⁰ The Liang Gie, Op Cit, hal. 250.
- ³¹ Ibid, hal. 250
- ³² Budi Haksono, *Undang-undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan dan Pelaksanaannya*, Djembatan, Jakarta, Cet III, 1970, hal. 100.
- ³³ Bagian Pidato Mentri Soedjarwo di Sunting oleh Boedi Haksono, Op Cit, hal. 102
- ³⁴ Kohl, J Peizer, *Sengketa Agraria, Pengusaha Perkebunan Melawan Petani*, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 1991, hal. 62
- ³⁵ Mochtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru, 1966 – 1971*, LP3ES, Jakarta, 1989, hal. 49.
- ³⁶ Jaeniakto, *Sejarah Ketatnegeraan RI*, Bumi Aksara, Jakarta, Cet ke III, 1990, hal. 140.
- ³⁷ Harold Crouch, *The Army and Politics in Indonesia*, Coenelly University, Press mithaca, 1978.
- ³⁸ Joeniakti, Op Cit, hal. 148
- ³⁹ Arief Budiman, *Negara Kelas dan Formasi Sosial*, Majalah Keadilan, LPM Fak. Hukum UII, Jas Jakarta No. 1, 1985, hal. 40.
- ⁴⁰ A.H. Hasan, *19 Oktober dalam rangka Proses Mencari Posisi TNI dalam Kehidupan Bernegara*, Jakarta, 1997, hal. 24.
- ⁴¹ Amir Efendi Siregar, *Pers Mahasiswa Indonesia, Patah Tumbuh Hilang Berganti*, PT. Karya UniPress, Jakarta, 1983, hal. 31 – 32.
- ⁴² Moch. Mahfudz, Md, *Siapakah Caleynya Konservatif Produk Hukumnya*, Republika (artikel), 1996, hal. 3 – 4.
- ⁴³ Moch. Mahfudz, Md, *Perkembangan Politik Hukum*, disertasi derajat Doktor, Universitas Gajah Mada, 1993, hal. 14 – 45.

Cecep A. Surkati adalah dosen dan dekan pada Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, Serang, Banten.